Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Integratie Europa
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
MINBUZA-2014.344069

Datum 4 juli 2014
Betreft Toezeggingen n.a.v. AO Rechtsstatelijkheid 14 mei jl.

Via deze brief informeert het Kabinet u over de bestaande (sanctie)mechanismen op het terrein van rechtsstatelijkheid in de Raad van Europa en de EU, de synergie tussen de EU en de Raad van Europa en de rol van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) op dit terrein, zoals toegezegd aan uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg Rechtsstatelijkheid d.d. 14 mei 2014.

Mechanismen van de Raad van Europa en de Europese Unie

In Europa functioneren verschillende soorten instrumenten op het terrein van de rechtsstaat in de brede zin van het woord, zowel binnen de Raad van Europa als binnen de EU. De aard daarvan varieert.

Raad van Europa
Vanwege de bewezen waarde voor de handhaving van de rechtsstatelijkheid door de Raad van Europa, verdient het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) als eerst vermeld te worden. Op basis van het EVRM kan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uitspraken doen over schending van het Verdrag, met name naar aanleiding van individuele verzoekschriften. Uitspraken van het Hof zijn bindend voor de betrokken lidstaten. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa houdt toezicht op de naleving van de Hofuitspraken. Die naleving kan variëren van het betalen van billijke genoegdoening aan een verzoeker tot het wijzigen van nationale wetgeving, afhankelijk van de inhoud van de uitspraak. Indien een lidstaat niet afdoende gevolg geeft aan een uitspraak, kan het Comité van Ministers de staat door middel van (interim-)resoluties de wacht aanzeggen. De ultieme sanctie is royement uit de Raad van Europa.

Daarnaast kent de Raad van Europa onder de Parlementaire Assemblee commissies die de situatie van rechtsstaat, mensenrechten en democratie monitoren; in het bijzonder het *Committee on the honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee)*, *Committee on Legal Affairs and Human Rights* en het *Committee on Equality and Non-Discrimination*. De commissies rapporteren over de naleving van de

verplichtingen van lidstaten in de Raad van Europa. Deze rapporten worden in de Parlementaire Assemblee besproken. Indien daartoe aanleiding is, kan de Parlementaire Assemblee als ultiem middel de geloofsbrieven van een lid intrekken of de lidstaat de toegang tot een volgende zitting weigeren.

De *European Commission for Democracy through Law* ofwel Venetië-Commissie is het adviserend orgaan van de Raad van Europa op het gebied van constitutionele zaken en geeft lidstaten en andere betrokken staten op aanvraag advies om juridische en institutionele structuren in lijn te brengen met Europese standaarden op het gebied van democratie, mensenrechten en rechtsstaat. De Venetië-Commissie bestaat uit onafhankelijke en onpartijdige leden aangewezen door de lidstaten. De EU-lidstaten c.q. de Europese Unie kunnen de Venetië-Commissie om advies verzoeken.

De *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ) van de Raad van Europa is gericht op het verbeteren van rechtsstelsels van de lidstaten; daartoe behoren analyses en aanbevelingen. Lidstaten kunnen steun krijgen bij de implementatie van aanbevelingen. Met de oprichting van de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) is een monitorings- en evaluatiemechanisme opgezet waardoor de bestrijding en aanpak van corruptie in de Raad van Europa blijvend geagendeerd wordt. Evaluatie geschiedt op thematische basis in alle aangesloten lidstaten.

Ten aanzien van mensenrechten verdient een aantal specifieke instellingen binnen de Raad van Europa de aandacht. In de eerste plaats de Commissaris voor de Mensenrechten, die lidstaten bezoekt, daarover rapporten uitbrengt en aanbevelingen doet voor verbetering van de mensenrechtensituatie. Ook draagt de Commissaris bij aan bewustwording over mensenrechten. Het Commissariaat is een onafhankelijk instituut binnen de Raad van Europa.

In de tweede plaats de *Committee for the Prevention of Torture* (CPT), dat bestaat uit onafhankelijke en onpartijdige experts met uiteenlopende achtergronden (medici, advocaten, en specialisten op gebied van politie en justitie). Leden van de CPT hebben (onaangekondigd) toegang tot gevangenissen in lidstaten en rapporteren hierover aan lidstaten. Rapporten bevatten bevindingen en aanbevelingen, waarop de betrokken lidstaat wordt verzocht te reageren. Indien daar naar aanleiding van de reactie van de lidstaat aanleiding toe is, kan de CPT besluiten aanbevelingen publiek te maken.

In de derde plaats de *European Commission against racism and intolerance* (ECRI), dat bestaat uit onafhankelijke en onpartijdige leden benoemd op grond van moreel gezag en erkende deskundigheid op het gebied van racisme, xenofobie en onverdraagzaamheid. ECRI rapporteert over deze thema’s en doet aanbevelingen aan de lidstaten. Jaarlijks worden 9 à 10 landen bezocht in een cyclus van 4 tot 5 jaar.

Daarnaast is er de *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA); het monitoringsmechanisme onder het Europees verdrag tegen Mensenhandel. GRETA rapporteert over de omzetting van het verdrag in lidstaten en doet aanbevelingen om de situatie m.b.t. tegengaan van mensenhandel te verbeteren.

Tot slot is er het Adviescomité bij het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden. Dit comité evalueert de implementatieverplichtingen van de verdragspartijen voor wat betreft de positie en behandeling van nationale minderheden. Naar aanleiding van een bezoek aan een van de staten, wordt een evaluatierapport uitgebracht aan het Comité van Ministers. De rapportage bevat adviezen voor verbeteringen in de positie van minderheden. Het adviescomité bestaat uit 18 onafhankelijke experts op het gebied van minderhedenbescherming afkomstig uit de bij het Kaderverdrag aangesloten landen.

<u>Europese Unie</u>
De belangrijkste preventie- en sanctiemechanismen op het terrein van rechtsstaat als waarde waarop de EU berust zijn neergelegd in artikel 7 van het EU-verdrag. Dit artikel voorziet, in ultimo, in de mogelijkheid een lidstaat stemrechten te ontnemen. De procedure is echter zwaar; dit artikel is dan ook nog nooit toegepast.

Daarnaast is er de mogelijkheid een inbreukprocedure te starten jegens een lidstaat wegens schending van EU-recht (artikel 258 VWEU). De mogelijkheden voor de Commissie om inbreukprocedures in te zetten indien de rechtsstaat in een lidstaat wordt bedreigd zijn begrensd, aangezien er sprake moet zijn van schending van een specifiek voorschrift op grond van het EU-recht. De toepasselijkheid van het EU Handvest voor de Grondrechten is gekoppeld aan de toepasselijkheid van het EU-recht. Per 1 december 2014 zijn de huidige beperkingen voor judiciële toetsing door het Europese Hof aangaande politiële en justitiële samenwerking in strafzaken niet langer geldig, waarna de Commissie gebruik kan maken van de mogelijkheid om ook op dit terrein een inbreukprocedure te starten. In uiterste gevallen kunnen via het Hof van Justitie boetes worden opgelegd.

Ook is er het Europese Unie Agentschap voor de Grondrechten (Grondrechtenagentschap) dat onder andere thematische rapporten publiceert. Rapporten van het Grondrechtenagentschap kunnen in de Raad worden gepresenteerd en besproken.

Het *EU Justitieel Scorebord* is erop gericht door vergelijkend onderzoek inzicht te krijgen in het functioneren van de justitiële systemen in de lidstaten. In het kader van het Europees Semester worden de gegevens uit het Justitieel Scorebord gebruikt om aanbevelingen te doen aan lidstaten over de effectiviteit en kwaliteit van de rechterlijke macht.

Eveneens relevant is het tweejaarlijkse anti-corruptierapport waarin de Commissie inspanningen van lidstaten beoordeelt om corruptie tegen te gaan. Per lidstaat worden in dat rapport aanbevelingen gedaan, waarbij wordt samengewerkt met GRECO.

Onder het coöperatie en verificatie mechanisme (CVM) Roemenië en Bulgarije, worden beide landen gemonitord op het terrein van justitie, anti-corruptie en de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

In dit verband dient ook het Schengen-evaluatiemechanisme te worden genoemd, waaronder implementatie van Schengen-instrumenten geëvalueerd en gecontroleerd wordt. Mede op Nederlands initiatief is het hieronder ook mogelijk

op rechtsstatelijke elementen te toetsen. De Commissie brengt tweemaal per jaar een verslag uit over het functioneren van de Schengenruimte.

Ten slotte moet ook gewezen worden op rapportages van het Europees Parlement (EP). Het EP rapporteert regelmatig over de grondrechtensituatie in de EU. Over rechtsstaat in lidstaten is ook door het EP gerapporteerd, onder andere naar aanleiding van de grondwetswijziging in Hongarije in 2012 (Tavares rapport). Naar aanleiding van de rapporten kan het EP resoluties aannemen.

Naar de mening van het kabinet zijn er, gelet op bovenstaand overzicht, voldoende juridische, sanctionerende en onderzoeksinstrumenten voorhanden binnen de EU en de Raad van Europa. Er is echter geen mechanisme om de rechtsstaat politiek bespreekbaar te maken. Doel van het EU-rechtsstaatsinitiatief is het ontwikkelen van een aanvullend EU-mechanisme dat voorziet in een politieke dialoog over de rechtsstatelijke ontwikkelingen in EU-lidstaten, dat complementair is aan de bestaande instrumenten. Er is een politieke lacune die gevuld moet worden in de EU; geen juridische of sanctionerende.

Synergie tussen Raad van Europa en de Europese Unie

Uitgangspunt van het kabinet bij het EU-rechtsstatelijkheidsinitiatief is synergie met het werk van de Raad van Europa. Duplicatie moet voorkomen worden. Binnen de EU moet gebruik worden gemaakt van het werk van de Raad van Europa en daarop worden voortgebouwd.

De Mededeling van de Commissie vermeldt verschillende mogelijkheden om de synergie tussen de EU en de Raad van Europa te versterken. Alle lidstaten van de EU zijn lid van de Raad van Europa en hebben de verplichtingen die voortvloeien uit dat lidmaatschap onderschreven.

De drie fasen van het EU-kader voor de rechtsstaat, die in de Mededeling worden genoemd, evaluatie, aanbeveling en follow-up, voorzien in betrokkenheid van (onderdelen van) de Raad van Europa. In de dialoogfase kunnen de organen van de Raad van Europa en het Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten belangrijke aanwijzingen opleveren voor de vraag of sprake is van systemische bedreiging van de rechtsstaat. Ten aanzien van de evaluatie en follow-up stelt de Commissie in de Mededeling: ‘De Commissie zal, als regel en in de toepasselijke gevallen, de Raad van Europa en/of zijn Commissie van Venetië om advies vragen en haar analyse met hen coördineren in alle gevallen waarin de kwestie ook tot hun aandachtsgebied behoort of onderwerp is van hun analyse’. De Venetië-Commissie kan nu reeds op initiatief van de Europese Commissie adviezen geven.

Daarmee kan aan de synergie concrete invulling worden gegeven zonder wijziging van de bestaande verdragsrechtelijke kaders en wordt overlap tussen de respectievelijke verantwoordelijkheid van de Raad van Europa en haar organen en de Europese Commissie en Europese agentschappen voorkomen.

Betrokkenheid van niet-gouvernementele organisaties

Naar de mening van het kabinet kunnen ngo’s, zoals mensenrechtenorganisaties en netwerken van advocaten of rechters, een belangrijke rol spelen in het EU-rechtsstatelijkheidsmechanisme als bron van objectieve, onafhankelijke informatie over rechtsstatelijke ontwikkelingen.

Ook de Commissie heeft reeds aangegeven veel waarde te hechten aan de inbreng van ngo's op dit terrein en zich open te stellen voor bijdragen van het maatschappelijk middenveld. De Mededeling van de Commissie biedt verschillende mogelijkheden waarop ngo's kunnen bijdragen aan het rechtsstaatsmechanisme. Zo wordt vermeld dat evaluaties gebaseerd kunnen zijn op de aanwijzingen die worden ontvangen van beschikbare bronnen en instellingen, met inbegrip van de organen van de Raad van Europa en het Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten. De dialoog tussen het maatschappelijk middenveld en de EU-instellingen is vastgelegd in artikel 11 VEU. De Verordening waarmee het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten is opgezet (nr. 168/2007 van de Raad) voorziet in samenwerking met het maatschappelijk middenveld waaronder ngo's (zie artikel 4, lid 1 onder a en artikel 10 van deze verordening). Op deze manier draagt de inbreng van ngo's direct en indirect bij aan het rechtsstaatsmechanisme. Uiteraard bestaat voor ngo's en het maatschappelijk middenveld ook de mogelijkheid lidstaten aan te spreken.

Binnen de Raad van Europa is betrokkenheid van internationale ngo's vastgelegd in de *Conference of International Non-Governmental Organisations of the Council of Europe*. Hiermee is betrokkenheid van niet-gouvernementele organisaties onder de rechtsstaatsinstrumenten op verschillende niveaus verankerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Frans Timmermans